

Presupuesto y gasto en la educación peruana

Hace un análisis de la inversión en educación, comparando la gestión del gasto del gobierno central y las regiones. Describe el impacto que ha tenido la inversión educativa en los logros de aprendizaje en contextos de pobreza, y sugiere al Ministerio de Educación compartir con los gobiernos regionales la gestión educativa para avanzar en la descentralización del presupuesto público.

Budgeting and Expenditure in Peruvian education

The article analyses investment in education, comparing central government and regional government public expenditure management. It describes the impact investment in education has had on learning achievement in poor areas, and suggests that the Ministry of Education share education management with the regional governments to further the decentralisation of the public budget.

ARTURO MIRANDA BLANCO

Economista y magíster en Economía con mención en Política Económica por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, con cursos de posgrado en Planificación y Gestión de instituciones educativas en UNESCO OREALC (Santiago de Chile) y Administración Educativa en JICA (Osaka, Japón). Es asociado fundador de Foro Educativo y miembro del Instituto de Pedagogía Popular.

PALABRAS CLAVE:

Gasto público en educación
Eficiencia del gasto
Pliegos presupuestales
Unidades ejecutoras
Programas presupuestales por resultados



Ahora que está terminando un periodo de gobierno y empieza otro, la evolución de los recursos públicos destinados a la educación se convierte en un tema prioritario en la agenda de la política educativa. Y aun cuando los anuncios gubernamentales de mejores y mayores presupuestos para la escuela pública durante el Gobierno que termina parecen creíbles a la luz de las cifras, es necesario un análisis concienzudo de éstas como argumento fundamental para conocer la orientación de los recursos.

EVOLUCIÓN DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA EDUCACIÓN PÚBLICA

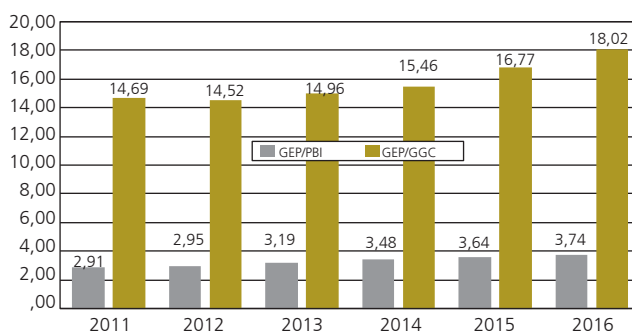
En el periodo 2011-2015, el gasto público en educación se ha mantenido alrededor del 15 % del gasto público total, y se pretende que en 2016 crezca a 18 %. Asimismo, respecto del PBI este gasto ha experimentado un repunte histórico entre los años 2014 y 2016, acercándose al 4 % (véase el gráfico 1).

Entre los años 2011 y 2015 los recursos que los gobiernos regionales destinaron a la función educación crecieron en 43,6 % en valores corrientes, fundamentalmente por el peso de las planillas activas y pasivas en los pliegos presupuestales. Caso contrario es el de los gobiernos locales, cuyos recursos se incrementaron en 66,8 %, dinamizados básicamente por gastos en proyectos de inversión en infraestructura de las instituciones educativas de su localidad (véase el cuadro 1).

Por otro lado, el número de universidades públicas, que en 2011 era de 41, se incrementó a 47 en 2015. Las seis nuevas se ubicaron en capitales provinciales. En ese lapso, el gasto total se incrementó en 20 %.

Gráfico 1

Perú: evolución del gasto público en educación respecto del total y del PBI, 2011-2016 (Porcentajes)



Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto (devengado). www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/main-macroeconomic-indicators/

GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DESDE EL GOBIERNO NACIONAL

Las cifras muestran que, en el lapso de la referencia, los recursos destinados al sector crecieron 46,4 %, mientras que el presupuesto de la sede central se incrementó en 145,3 %. El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) formulado para el año 2016 plantea un crecimiento de la función educación del 10,6 %, y uno para el sector educación del 75,6 %, respecto del presupuesto devengado (gastado) el año 2015. Asimismo, se registra un incremento significativo (136,1 %) de los recursos de las unidades ejecutoras que operan al interior de la sede central del Ministerio de Educación. Esto último sugiere un tratamiento pormenorizado, en la medida en que la evidente centralización del presupuesto explica la orientación de la política educativa.

El PIA 2016 considera nueve unidades ejecutoras de presupuesto a cargo de la sede central del Ministerio de Educación, por un monto de S/. 10 120 millones, que representan el 40,5 % del gasto público en educación (véase el cuadro 2).

Cuadro 1

Perú: evolución del gasto público en educación, 2011-2016
(En millones de soles a precios corrientes)

Años	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gasto Público Total	93 699	103,096	115 773	129 351	134 524	138 491
Función Educación	13 753	14 968	17 317	20 833	22 566	24 960
Gobierno Nacional	5 468	5 544	6 412	9 138	9 625	15 435
Gobiernos Regionales	7 073	8 058	9 012	9 843	10 919	9 046
Gobierno Locales	1 212	1 366	1 894	1 852	2 021	478
Sector Educación	6 253	6 281	7 208	9,138	9 155	16 079
Pliego Minedu	3 470	3 379	3 859	6,261	6 066	12 269
Unidades Ejecutoras Minedu	1 747	1 380	1 799	2,966	4 287	10 120
Institutos y Escuelas	24	31	36	59	36	38
Instancias de gestión LM	1 699	1 967	2 024	2,394	1 743	2 112
Organismos Públicos Adscritos	258	207	349	249	58	313
Universidades	2 525	2 695	3 000	3 428	3 031	3 497

Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto (devengado).
www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/main-macroeconomic-indicators/
Nota: (*) las cifras del 2016 corresponden al Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

El Programa Educación Básica Para Todos (PEBPT) concentra la mayor cantidad de recursos, más de 4000 millones de soles (42,5 %), pues en esta unidad ejecutora se cuenta con la mayor discrecionalidad para disponer bienes y servicios —como los de personal— a través de la modalidad de Contrato Administrativo de Servicios (CAS), así como para contratar servicios de terceros, como las consultorías especializadas para las diferentes direcciones y oficinas del Ministerio. Esta concentración de recursos no afecta a los programas presupuestales.

El Programa Nacional de Infraestructura Educativa cuenta con un presupuesto de S/. 3309 millones, que deben ser destinados a la ampliación de la capacidad instalada para la prestación del servicio educativo a nivel nacional. Esto quiere decir que el referido presupuesto debe ser transferido paulatinamente a los gobiernos regionales para el financiamiento de estudios de preinversión.

En vista de que es un programa emblemático del Gobierno, al Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo (Beca 18) se le asigna un presupuesto de S/. 903 millones (8,9 %).

Se debe aclarar que el PIA es susceptible de modificaciones (PIM) mediante créditos presupuestarios que implican habilitaciones y anulaciones entre las unidades ejecutoras del pliego o transferencias a otros pliegos (gobiernos regionales). Éste es el caso de los recursos para infraestructura y locales escolares, y de los compromisos de desempeño.

EFICIENCIA DEL GASTO POR NIVELES DE GOBIERNO

Por otro lado, se ha mejorado notablemente la eficiencia del gasto, que de 84,7 % en 2011 pasó a 89,3 % en 2015. Sin embargo, se aprecian diferencias significativas en cuanto a la clasificación económica del gasto y entre los niveles de gobierno (véase el cuadro 3).

El gasto de capital en el nivel nacional experimentó bajos niveles de eficiencia en los primeros años del actual Gobierno, pues se situó alrededor del 50 %. Esto significa que no se logró culminar los proyectos de inversión para la mejora, ampliación y/o creación de capacidad instalada para satisfacer la demanda por educación pública. Entre 2011 y 2013 se dejaron de ejecutar aproximadamente S/. 3362 en proyectos de inversión pública en educación.

En lo que a gasto corriente se refiere, se debe resaltar que al tener éste un fuerte componente de remuneraciones, como el pago al personal administrativo, personal del magisterio, docentes universitarios, contribuciones a la seguridad social y otros indispensables para la operación de los procesos en el sector, los niveles de eficiencia superan el 90 % en todos los niveles de gobierno.

LOGROS DE APRENDIZAJE, INVERSIÓN Y DESARROLLO HUMANO

El nuevo enfoque de gestión pública por resultados requiere de competencias técnicas como trabajo concertado con los actores sociales de la educación; conocimiento de las normas legales, técnicas y administrativas del sector público nacional; experiencia en la gestión de la educación (sistema funcional); capacidades institucionales de la entidad (sistemas administrativos), y manejo de las herramientas de gestión. Éstas deberán garantizar la adecuada asignación de recursos y la cabal orientación del servicio al ciudadano.

La evidencia es una condición necesaria para dar soporte a los programas presupuestales por resultados (PpR). Si bien es cierto que éstos han experimentado cambios importantes en el periodo 2008-2016, es necesario aportar algunos elementos de análisis que contribuyan a su evaluación.

Desde el principio, el Programa Presupuestal Logros de Aprendizaje de los Estudiantes de Educación Básica Regular (PELA) se constituyó en el PpR “emblemático” para el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales a través de las direcciones regionales de educación (DRE) y las unidades de gestión educativa

Cuadro 2

Perú: PIA de la sede central del Ministerio de Educación, 2016

Unidades ejecutoras	S/. (millones)	%
Ministerio de Educación – Sede central	276	2,7
Programa Educación Básica Para Todos	4 297	42,5
ME – Programa Nacional de Infraestructura Educativa	3 309	32,7
ME – APROLAB II	6	0,1
Colegio Mayor Secundario Presidente del Perú	30	0,3
Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo	903	8,9
Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica	250	2,5
Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos	921	9,1
Proyecto Especial para la Preparación y Desarrollo de los XVIII Juegos Panamericanos 2019	127	1,3
Total	10 120	100,0

Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA).

local (UGEL), que asumieron con renovado entusiasmo las actividades operativas del programa, fundamentalmente las relacionadas con la distribución de material educativo y acompañamiento pedagógico, lo cual supuso un aumento de 82,7 % (promedio nacional) de la asignación presupuestal por estudiante entre los años 2008 y 2014.

Es importante señalar que aunque el gasto público se asigna de acuerdo con un criterio sectorial-funcional y de nivel de gobierno, se ejecuta e implementa territorialmente. Al nivel operativo, la institución educativa (IE) es la unidad básica. La IE brinda los servicios según etapa, nivel o modalidad en un determinado local escolar en el cual confluyen los recursos de los gobiernos central, regional y local.

El fundamento de los PpR consiste en asignar recursos a las actividades operativas que, secuenciadas en función de una estrategia, permitirán que los ciudadanos accedan a ciertos bienes y servicios que dan como resultado una mejor condición a sus capacidades y desempeños, en el entendido de que el PELA debería producir mejores y mayores aprendizajes.

Para establecer la asociación en las regiones entre las variables insumo, resultado y contexto del sistema educativo en el nivel primario, se propone el gasto medio año/estudiante en Educación Primaria, los resultados de la ECE en el nivel satisfactorio en comprensión lectora y matemática, y el índice de desarrollo humano (IDH)¹ y

1 El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador elaborado por el PNUD para medir el nivel de desarrollo humano de un territorio. Se

Cuadro 3

Perú: eficiencia del gasto público en educación por niveles de gobierno, 2011-2015 (Porcentajes)

Clasificación económica	2011	2012	2013	2014	2015
Gasto corriente	91,3	85,1	91,4	91,5	92,9
Gasto de capital	51,6	42,5	47,1	74,2	71,0
Nacional	79,6	73,1	79,4	85,3	87,4
Gasto corriente	98,8	51,0	87,0	90,2	88,4
Gasto de capital	61,1	57,1	69,9	74,6	70,7
Local	69,4	57,0	70,1	74,9	71,0
Gasto corriente	98,8	99,5	99,6	99,1	98,8
Gasto de capital	65,0	78,2	75,5	70,0	76,5
Regional	92,8	95,3	95,5	94,9	95,6
Gasto corriente	95,7	92,9	96,0	95,9	96,1
Gasto de capital	58,1	57,7	63,6	73,5	72,2
Total	84,7	81,2	85,7	88,6	89,3

Nota: La eficiencia es el cociente del gasto devengado entre el Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

Fuente: www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto.

el índice de densidad del Estado (IDE),² respectivamente. En el primer caso, el indicador resulta del cociente entre el gasto público en educación en los tres niveles de gobierno (véase el cuadro 4).

Las cifras consignadas en el cuadro 4 dan cuenta de que no existe un patrón sistemático entre la asignación anual por estudiante de escuela primaria pública y resultados del sistema educativo. Los primeros en la clasificación regional son Madre de Dios y Amazonas, con US\$1004 y US\$965 al año por estudiante matriculado en Primaria, respectivamente; sin embargo, sus resultados en la ECE son 40,0 % en comprensión lectora y 17,6 % en matemática en Madre de Dios,³ y de 43,1 % en comprensión lectora y 32,0 % en matemática en Amazonas. Como es evidente, a pesar de que reciben mayores recursos, sus rendimientos se sitúan por debajo de la media nacional: 47,3 % en comprensión lectora y 27,0 % en matemática, respectivamente.

- basa en tres indicadores: tener una vida larga y saludable (medida en función de la esperanza de vida al nacer), adquirir conocimientos y disfrutar de un nivel de vida digno.
- El índice de densidad del Estado (IDE) es un indicador, también elaborado por el PNUD, que está compuesto por una canasta de servicios públicos básicos, necesarios para acceder al desarrollo humano. El IDE se basa en los servicios esenciales de identidad, salud, educación, saneamiento y electrificación.
 - Hay que recordar que en Madre de Dios las escuelas están muy distantes y que hay flagrante ausencia de Estado, además de que es una región plurilingüe. Pese a que se invierte más, no necesariamente llega a todos los estudiantes, a lo que se suma la complejidad y los desafíos que implica gestionar una región que tiene varias lenguas y una geografía agreste.

Cuadro 4

Perú: gasto público por estudiante de Primaria, índice de desarrollo humano, índice de densidad del Estado y nivel satisfactorio alcanzado en comprensión lectora y matemática, 2015

N.º	Departamento	Matrícula (1)	Gasto (2)	Gasto por estudiante (S./)	Gasto por estudiante (\$)	IDH 2012 (3)	IDE 2012 (3)	Nivel satisfactorio en comprensión lectora (4)	Nivel satisfactorio en matemática (4)
1	Amazonas	63 530	211 879 711	3 335	965	0,38	0,63	43,1	32,0
2	Áncash	132 142	246 282 574	1 864	539	0,44	0,74	43,3	24,6
3	Apurímac	54 703	163 433 076	2 988	864	0,34	0,67	36,2	17,6
4	Arequipa	132 516	170 134 115	1 284	371	0,58	0,86	65,2	31,8
5	Ayacucho	83 562	257 756 290	3 085	892	0,33	0,64	48,3	30,1
6	Cajamarca	189 574	437 118 811	2 306	667	0,38	0,62	37,1	26,0
7	Callao	101 499	83 658 793	824	238	0,59	0,85	64,7	35,1
8	Cusco	155 160	311 248 678	2 006	580	0,44	0,71	48,8	27,7
9	Huancavelica	53 140	159 572 778	3 003	869	0,30	0,60	36,1	22,9
10	Huánuco	104 986	236 301 062	2 251	651	0,37	0,62	31,9	17,2
11	Ica	91 307	128 478 250	1 407	407	0,54	0,79	58,2	34,6
12	Junín	153 706	235 538 295	1 532	443	0,45	0,72	51,7	32,2
13	La Libertad	214 844	332 345 306	1 547	447	0,47	0,76	42,5	23,2
14	Lambayeque	137 285	176 448 523	1 285	372	0,46	0,78	46,6	21,9
15	Lima	938 380	1 173 206 768	1 250	362	0,63	0,89	61,2	29,0
16	Loreto	175 466	288 799 930	1 646	476	0,40	0,61	18,1	5,8
17	Madre de Dios	19 650	68 201 824	3 471	1 004	0,56	0,76	40,0	17,6
18	Moquegua	17 298	42 697 067	2 468	714	0,62	0,82	73,9	45,0
19	Pasco	32 543	76 623 293	2 355	681	0,41	0,66	46,9	29,7
20	Piura	237 871	310 222 261	1 304	377	0,44	0,70	51,8	31,8
21	Puno	129 201	300 275 132	2 324	672	0,39	0,66	50,6	32,8
22	San Martín	115 398	208 912 189	1 810	524	0,44	0,69	36,7	19,8
23	Tacna	32 862	49 058 570	1 493	432	0,56	0,90	78,1	53,5
24	Tumbes	28 754	45 360 891	1 578	456	0,52	0,74	43,3	21,9
25	Ucayali	79 144	95 180 065	1 203	348	0,43	0,62	29,0	10,3
	Perú	3 474 521	5 808 734 252	1 985	574	0,51	0,77	47,3	27,0

Fuentes: (1) Ministerio de Educación. Censo Escolar 2015. (2) www.mef.gob.pe. Consulta Amigable de Ejecución del Gasto (devengado). (3) PNUD. Perú. INEI. Censo de Población y Vivienda 2007. ENAHO 2012 y ENAPRES 2012. (4) Ministerio de Educación. UMC. Muestra de Control de Evaluación Censal de Estudiantes, 2015.

Contrariamente, la región Moquegua alcanza el vigésimo puesto en la clasificación de gasto por estudiante y el segundo lugar en rendimiento con 73,9% en comprensión lectora y 45,0% en matemática, como resultado de una deliberada política regional de mayor y mejor inversión en educación. Por otro lado, Tacna observa un nivel de inversión inferior al promedio —US\$432 por estudiante de Primaria—, no obstante lo cual, en materia de rendimiento, se ubica primero en la clasificación, con 78,1 % en comprensión lectora y 53,5 % en matemática.

Ucayali es la región del país donde el Estado invierte menos en educación; allí, el gasto por estudiante de Educación Primaria es de US\$348, y sus resultados educativos son 29,0 % en comprensión lectora y 10,3 % en matemática (penúltimos en la clasificación); mientras que en el departamento que más se invierte, Madre de

Dios, este mismo indicador es de US\$1004, de lo que se deduce que en Ucayali se invierte solo el 34,6 % de lo que se invierte en Madre de Dios. Esto nos da una idea de las notables diferencias que existen entre los distintos ámbitos geográficos (véase el cuadro 5).

El grado de asociación o afinidad entre los indicadores considerados se expresa a través del coeficiente de correlación lineal. En el nivel regional, el coeficiente de correlación entre la inversión en educación pública, los indicadores de desarrollo humano y densidad del Estado observan una correlación negativa moderada. Asimismo, respecto del logro educativo, es casi nula o muy débil, en sentido, también, negativo. El gasto por estudiante se correlaciona con el IDH (-0,49), el IDE (-0,50), el nivel satisfactorio en comprensión lectora (-0,28) y el nivel satisfactorio en matemática (-0,09).

Cuadro 5

Perú: asociación lineal entre indicadores de gasto público por estudiante de Primaria, desarrollo humano, densidad del Estado y nivel satisfactorio alcanzado en comprensión lectora y matemática, 2014

Indicadores	Gasto por estudiante (US\$)	IDH 2012	IDE 2012	Nivel satisfactorio en comprensión lectora	Nivel satisfactorio en matemática
Gasto por estudiante (US\$)	1,00	-0,49	-0,50	-0,28	-0,09
IDH 2012	-0,49	1,00	0,90	0,70	0,44
IDE 2012	-0,50	0,90	1,00	0,82	0,59
Nivel satisfactorio en comprensión lectora	-0,28	0,70	0,82	1,00	0,92
Nivel satisfactorio en matemática	-0,09	0,44	0,59	0,92	1,00

Elaboración propia.

El IDH y el IDE se correlacionan fuertemente (0,90), además, con el nivel satisfactorio en comprensión lectora (0,70). En esa línea, es importante destacar que los contextos de mayor desarrollo humano favorecen las habilidades lectoras y, en menor medida, las matemáticas (0,44).

También se debe relevar que la presencia del Estado y sus servicios públicos en el territorio impacta positivamente en los logros de los estudiantes, tanto en comprensión lectora (0,82) como en matemática (0,59). Como es de esperarse, existe una alta correlación entre los niveles de rendimiento en estas dos materias (0,92)0.

PROPUESTAS DE POLÍTICA

Luego del análisis y de la caracterización de la problemática referida a la distribución de los recursos públicos en educación, es importante pasar a la parte propositiva, para lo que se estima conveniente expresar algunos puntos de vista.

Si bien es cierto, como se dijo líneas atrás, que hubo un incremento importante de los recursos destinados a la función educación, aumento que hay que mantener durante el siguiente quinquenio, éste no cubre las necesidades de recursos para el logro de un mínimo de calidad del servicio educativo. Por ello, el próximo gobierno deberá no solo optimizar el gasto, sino también aumentarlo tomando en cuenta incrementos diferenciados, privilegiando los sectores que observan indicadores menos favorables; para ello, el aporte de los proyectos educativos locales e institucionales es fundamental de acuerdo con una visión de largo plazo y enmarcados en el Proyecto Educativo Nacional, lo que implica un compromiso de todos los sectores con la educación del país sobre la base de metas concretas para 2021. En ese sentido, el Ministerio de Educación se ha propuesto

invertir el 6 % del producto bruto interno, tomando en cuenta los compromisos del Acuerdo Nacional.

La política educativa a cargo de la nueva administración del Ministerio de Educación, en coordinación con los gobiernos regionales, deberá considerar la actual distribución espacial de los recursos, además de indicadores como el IDH, el IDE y la ECE, para que los resultados de los programas presupuestales se distribuyan de manera equitativa. No tomar en cuenta estos criterios sería un grave error, pues se mantendría el peligro de reproducir en el tiempo la actual situación de inequidad en la distribución de los recursos destinados a la educación pública y se forzaría aún más la economía de las familias pobres del país. De ser así, las políticas educativas lograrían efectos favorables solo en los lugares donde tradicionalmente se han concentrado los pocos recursos existentes.

Lo anterior implica un previo fortalecimiento de las oficinas y áreas de planificación y presupuesto de todas las unidades ejecutoras del sector educación a nivel regional y local, para que la evaluación de la eficiencia del sistema educativo se constituya en una práctica regular y coadyuve al mejoramiento de la calidad del sistema educativo.

Dentro del sistema de planificación del sector educación, habría que poner énfasis en la evaluación y monitoreo a los proyectos educativos locales e institucionales donde los hubiere, y en la elaboración de éstos en los ámbitos educativos de mayores carencias, para, así, con base en los diagnósticos, encontrar una explicación a la situación de desigualdad y caos que aqueja al sector. Por otro lado, es preciso calcular las necesidades de recursos (presupuesto) por el lado de la demanda, es decir, desde un enfoque de necesidades educativas de la población. 